



Warszawa, dnia 27 stycznia 2014 r.

## MINISTER ŚRODOWISKA

DLP-V-070-22/ 3329 /13/ŁN

**Pan**  
**Piotr Zientarski**  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Senatorze,*

### OPINIA MINISTRA ŚRODOWISKA DO PROJEKTU PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA, W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY, Z DRUKU SENACKIEGO 481

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (PGSP) odniosła się do senackiego projektu nowelizacji ustawy o ochronie przyrody w zakresie nowelizacji zapisów art. 126 ust. 1, dot. zakresu podmiotowego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powodowane przez osobniki gatunku żubr, wilk, ryś, niedźwiedź i bóbr. Projekt PGSP przewiduje dodanie do projektu senackiego następujących rozwiązań prawnych:

- 1) usunięcie ograniczeń podobnych do zakwestionowanych przez TK w ust. 4 i ust. 5;
- 2) wzmocnienie narzędzi przeciwdziałania powstaniu szkód, w tym nałożenie obowiązku samodzielnego zabezpieczenia się przed możliwością powstania szkody lub ograniczenia jej wystąpienia, na właścicieli zagrożonego mienia;
- 3) przydzielenie szczególnych uprawnień osobom, których nieruchomości są zagrożone szkodą, np. straszenie, płoszenie, relokacja, rozbiórka miejsc przebywania (np. tamy, żeremie), bez konieczności uzyskania zezwolenia właściwego organu (GDOŚ/rdoś);
- 4) rozszerzenie katalogu okoliczności, w których wypłata odszkodowania nie przysługuje, np. działalność niezgodna z prawem lub z zakresem wydanego pozwolenia, w sytuacji prowadzenia działalności na terenie w sposób oczywisty narażonym na powstanie szkody.

Można wspomnieć, że część z postulatów PGSP jest zgodnych z propozycjami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, przedstawionymi po wyroku Trybunału. Projekt GDOŚ nie przewidywał jedynie specjalnych uprawnień na prowadzenie czynności podlegających zakazom (art. 52 ustawy o ochronie przyrody), dla osób, których mienie jest zagrożone szkodą.

Należy również zauważyć, że finansowanie działań prewencyjnych będzie za sobą pociągać notoryczne koszty, gdyż zastosowanie urządzeń (np. rury przelewowe, siatki ogrodzeniowe) będzie nieskuteczne bez ich konserwacji bądź napraw.

Ponadto, pozwalam sobie zauważyć następujące możliwości nowelizacji samego art. 126 ust. 1 (gatunki zwierząt):

- 1) wykreślenie gatunku bóbr z listy zwierząt, za które wypłacane jest odszkodowanie oraz utrzymanie statusu ochrony „częściowej”;

Efektom tego działania byłaby możliwość pełniejszego działania służb ochrony przyrody w zwalczaniu kłopotliwego występowania gatunku w miejscach przebywania ludzi, gdzie mogłoby

dochodzić do konfliktów oraz szkód w mieniu. Gatunek może być pozyskiwany i/lub przemieszczany do ostoji ochrony, natomiast na pozostałych obszarach możliwe jest ograniczenie wielkości populacji. Jak wcześniej wspomniałem, gatunek (m.in. populacje Polskie) został wymieniony w załączniku II i V do Dyrektywy Siedliskowej, co umożliwia jego pozyskanie pomimo statusu ochronnego, w tym możliwe jest wpisanie gatunku na listę zwierząt łownych.

- 2) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie istnieje „prawo do odszkodowania” *expressis verbis*, a zakres niekonstytucyjny (art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji) dotyczy rozróżnienia osób, którym przysługuje odszkodowanie.

Należy zauważyć, że zapisy art. 126 ust. 1 przewidują odszkodowanie w dwu rodzajach własności:

- a) względem przedmiotu szkody – za mienie, np. „pogłowię”, „w uprawach”;
- b) względem rodzaju działalności – w gospodarstwie „rybackim”, „rolnym”, „leśnym”.

Ustawodawca mając możliwość ustanowienia wypłaty odszkodowań, może również nakreślić przedmiot podlegający temu odszkodowaniu. W takiej sytuacji nie ma mowy o rozróżnianiu podmiotowego (osobowego), ponieważ każdy ma prawo posiadać „pogłowię”, „uprawy rolne”, „uprawy leśne”, „pasieki” itp. Zdefiniowanie przedmiotów podlegających odszkodowaniu jest naturalnym uprawnieniem ustawodawcy, ponieważ:

- a) nie jest on właścicielem dzikich zwierząt w myśl Kodeksu Cywilnego (art. 140 w związku z art. 45 – własność i władanie), toteż nie ponosi odpowiedzialności za ich działalność;
- b) odszkodowania przez niego wypłacane nie są obowiązkiem (w tym Konstytucyjnym).

Wobec powyższego dalsze kształtowanie odpowiedzialności powinno się opierać o prymat przedmiotu podlegającego szkodzi, a nie rodzaju działalności, która w sposób wyłączający wskazuje zakres osób, wobec których dana regulacja ma zastosowanie, powodując (niekonstytucyjne) rozróżnienie wobec prawa. Rozróżnienie wobec prawa może być stosowane, np. w przypadku rozstrzygnięcia kwestii sprawiedliwości społecznej (o czym napisano w wyroku TK). Odszkodowania wypłacane m.in. rolnikom (osobom prowadzącym działalność rolniczą) stanowią szczególny rodzaj pomocy państwa w sytuacji szkody powstałej w wyniku działalności zwierząt objętych ochroną. Cel jakim jest zachowanie zasobów przyrody może kolidować w takim przypadku z produkcją i w efekcie sprzedażą, a co za tym idzie uzyskaniem dochodu, celem zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Tak rozumiane odszkodowania, w przeciwieństwie do odszkodowań za „wszelkie szkody w mieniu”, stanowią o sprawiedliwości społecznej.

Można wspomnieć, że podobne rozwiązania przyjęto m.in. w Kanadzie (wyszczególnienie upraw i pogłowia oraz gat. powodujących szkody), niektórych stanach USA (gdzie również dopuszcza się straszenie lub likwidację gat. powodującego szkody) oraz Botswanie (wskazanie gatunków szkodzących i przedmioty podlegające refundacji, w tym mienie w postaci maszyn czy nieruchomości). Myślą przewodnią było stwierdzenie, że państwo/stan nie jest właścicielem dzikich zwierząt oraz fakt, iż to ludzie ingerują coraz bardziej w środowisko życia dzikich zwierząt a nie odwrotnie.

Podsumowując, wnioski Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, a także zapisy projektu musiałyby być szczegółowo zrewidowane pod kątem przyszłej filozofii wypłaty odszkodowań. Tym niemniej, należy uznać zarówno wzmocnienie narzędzi przeciwdziałania powstawaniu szkodom (m.in. obowiązkowe działanie podmiotów celem samozabezpieczenia się) oraz rozszerzenie katalogu okoliczności, w których wypłata odszkodowania nie przysługuje, za słuszne oraz mogące stanowić podstawę do przygotowania nowelizacji ustawy o ochronie przyrody.

Z poleceniem

Z up. MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU  
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY

Jacek Zaleski